

Trabajo Fin de Grado

Derecho y cambio social. Relación entre los cambios sociales y los cambios normativos en el sector del juego

Autor

Marina Acín Giménez

Director

David Vila Viñas

Facultad de Derecho

Año 2020

ÍNDICE

• Índice de gráficos y tablas.....	2
• Listado de abreviaturas.....	3
1. Introducción.....	4
2. Cambio social y cambio jurídico.....	6
2.1 Factores de cambio social.....	8
2.2 Materialización del cambio social.....	9
2.3 ¿Presupone un cambio social el cambio jurídico?.....	11
3. Cambios sociales en la percepción del juego.....	13
3.1 Antecedentes de la LRJ y por qué se crea una nueva ley.....	13
3.2 Identificación del <i>problema</i> por parte de la sociedad.....	17
3.3 De cambio social al cambio normativo.....	24
4. Las nuevas propuestas normativas en el ámbito del juego.....	29
5. Conclusiones.....	36
• Bibliografía.....	38

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

- **Gráfico 1:** Evolución de las ganancias brutas obtenidas por los operadores de juego en España (2013-2018) (n,%).
- **Gráfico 2:** Evolución del número de jugadores y cuentas activas en España en el sector del juego online (2013-2018)
- **Gráfico 3:** Evolución del mercado de apuestas presenciales en España (2014-2018), (nº. GGR y cantidades jugadas. En millones de euros)
- **Tabla 1:** Edad y renta de las personas que juegan en España según franjas de edad (2017) (n,%)

ABREVIATURAS

- **CE:** Constitución Española
- **CCAA:** Comunidades Autónomas
- **DGOJ:** Dirección General de Ordenación del Juego
- **EEAA:** Estatutos de Autonomía
- **LGpub:** Ley general de publicidad (Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad)
- **LRJ:** Ley de regulación del Juego (*Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*)
- **OMS:** Organización Mundial de la Salud
- **TIC:** Tecnologías de la información y la comunicación

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación tiene como objetivo analizar cómo interactúan entre sí el derecho y los diferentes cambios sociales que se producen, para concluir cuál es la relación entre ambos conceptos y si tienen una cierta dependencia mutua. Como el análisis de dicha cuestión en abstracto resultaría muy extenso y complejo, la decisión ha sido analizar esa interrelación aplicada a un caso concreto y muy de actualidad como es el del “juego”, en cuanto al ámbito de casas de apuestas, juego *online*, apuestas deportivas, etc.

Está claro que el juego y su regulación es algo que está a la orden del día. No es extraño encender la televisión o la radio y escuchar debates acerca del tema o abrir un periódico y encontrarnos entre sus páginas artículos que reflexionan sobre ello. Sin embargo, la cuestión que deberíamos plantearnos es: ¿Qué es lo que ha provocado el auge de este tema? ¿La proliferación de locales de apuestas y el aumento del juego *online*? ¿El inconformismo de ciertos colectivos con la regulación actual en la materia? ¿O quizá ha sido el cambio en la percepción que la sociedad tiene acerca de dicha actividad?

Así pues, ¿cuál es el motivo por el que puede resultar interesante analizar si en este caso concreto existe una dependencia entre los cambios sociales y los cambios normativos en materia del juego? La razón es que, *prima facie*, parece que las nuevas medidas que desde el gobierno de España, así como desde los autonómicos, están en proceso de adoptarse en relación al juego surgen a iniciativa de la propia sociedad y de diversos colectivos, que descontentos con la regulación existente y consciente de los problemas que la normativa actual estaba acarreando, se dirigen al legislador para pedir un cambio. Por eso, se podría decir que el debate que se ha abierto últimamente acerca del juego y su regulación en nuestro país puede hacer que nos planteemos si derecho y sociedad son dependientes entre sí.

De esta manera, el objetivo del presente trabajo será el de explorar las relaciones entre cambios sociales y derecho a partir de un caso concreto como es del juego. La metodología utilizada para poder llevar a cabo este trabajo ha consistido en realizar un estudio de diversas fuentes secundarias de información, tales como, libros, revistas jurídicas, artículos de opinión de diversos expertos, datos proporcionados por las Administraciones Públicas, así como el análisis de la normativa vigente y de las

propuestas para su reforma. Ello ha permitido responder a distintas cuestiones a lo largo del trabajo. En primer lugar, se analizará qué es un cambio social y cuáles son los factores que pueden provocarlo. En segundo lugar, se abordará la cuestión relativa a cómo los cambios sociales condicionan los cambios normativos. Por último, puesto que el objetivo del trabajo es reflejar cómo en el caso de estudio, el juego, los cambios sociales han sido un factor fundamental en la aparición de nuevas propuestas normativas, se expondrán cuáles han sido las demandas sociales en relación a esta actividad y cómo las propuestas normativas que han aparecido a lo largo de los últimos años han ido materializado esas peticiones.

2. CAMBIO SOCIAL Y CAMBIO JURÍDICO

Antes de empezar a analizar la posible dependencia y relación que puede existir entre el derecho y los cambios sociales en el caso concreto del juego, es necesario explicar qué podemos entender por *cambio social* y cuál es el papel que el mismo puede jugar en lo referente a la regulación de la materia. Así pues, en este apartado vamos a hacer una pequeña introducción acerca de qué podemos entender por cambio social y analizaremos algunas de sus características más relacionadas con el derecho.

Según Jaime Brufau Prats (1968, p.102), “El hecho de que el hombre “viva” y de que este vivir implique un “convivir” lleva consigo el que la existencia humana se desgrane y se estructure en formas de carácter societario”. Así pues, se podría decir que, desde que nacen, las personas están obligadas a convivir entre ellas, convivencia que, por otro lado, necesita de un determinado orden si se quiere que la misma sea satisfactoria. Esa necesidad de ordenar y estructurar dicha convivencia, es lo que hace que surjan sistemas sociales.

Dice Talcott Parsons, uno de los principales exponentes de la escuela funcionalista, que se podría definir la sociedad como un sistema social, que satisface, mediante sus propios recursos, todas las condiciones funcionales esenciales para su existencia prolongada.¹ De esta definición podemos sustraer la idea de que el fin de un sistema social es el de perpetuarse en el tiempo, sin embargo, para que esto resulte posible, habrá que ser conscientes de que los mismos no son estructuras inmóviles, sino que son elementos dinámicos que van desenvolviéndose y cambiando conforme pasa el tiempo. Esa adaptación de la estructura social a las transformaciones que la misma va sufriendo es lo que podríamos definir como cambio social. “El cambio social es el cambio en la estructura de la sociedad”²

Que se produzcan cambios en las sociedades es algo inevitable, ya que estos son consecuencia del propio dinamismo de la sociedad. Ahora bien, hay que ser conscientes de que, pese a que los cambios sociales son algo normal, pueden hacer peligrar la propia estructura social si estos no son gestionados de la manera adecuada. Por esa razón, es

¹ Cita a Parsons extraída de, RODRIGUEZ MOLINERO, M, “La sociedad y el derecho”. *Anuario de filosofía del derecho VII*, 1990, Salamanca.

² L. Friedman y J. Landinski, 1969, p.24.

fundamental que existan mecanismos que permitan materializar los cambios de una manera pacífica y ordenada.

Antes de profundizar en cuáles podrían ser los mecanismos adecuados para integrar los cambios en la sociedad, sería conveniente explicar que existen dos grandes enfoques en la teoría social acerca de la relación entre derecho y sociedad. Por un lado, nos encontramos con las teorías *conflictualistas*, que tienen como principales defensores a autores como Marx o Foucault. En palabras de Calvo García y Picontó Novales, se podría decir que estas teorías contemplan la sociedad desde una perspectiva crítica, considerando la misma como un conjunto de grupos que luchan entre sí ³y por otro lado, las teorías *funcionalistas*, cuyo enfoque va a ser el utilizado a lo largo de este trabajo para explicar la relación entre derecho y sociedad en el caso del juego. En este trabajo se ha optado un enfoque *funcionalista*, al entender que es la teoría que mejor refleja cómo se está desarrollando la interacción entre los cambios sociales y los cambios normativos que está experimentando el sector del juego.

Las teorías funcionalistas parten de la idea de que la sociedad se puede entender como un “conjunto de roles que interactúan armónicamente” ⁴y tiene como principales exponentes a autores como Parsons, Merton o Luhmann. Esta teoría entiende que, cuando se producen cambios sociales, el derecho también se ve obligado a cambiar para poder integrarse en la propia sociedad de manera armónica.

Uno de los mecanismos que pueden resultar muy útiles a la hora de integrar dichos cambios en la estructura social de una manera organizada es sin lugar a dudas el derecho. Mediante la utilización del mismo, las personas pueden dotarse de pautas de conducta tanto individuales como colectivas, que si cumplen, facilitan la convivencia y por tanto la permanencia en el tiempo de dicho sistema.

Si algo se puede decir del derecho, es que se trata un elemento que se materializa en el seno de una sociedad (*Ubi societas, ibi ius*)⁵ y por tanto no puede ser completamente ajeno a la misma, ya que, en muchos casos, dice Gutiérrez M, la aceptación social de la creación jurídica, es lo que le otorga validez y genera esa adhesión y obediencia a la misma. “No

³ CALVO GARCÍA, M Y PICONTO NOVALES, T, 2017, p.70

⁴ CALVO GARCÍA, M Y PICONTO NOVALES, T, 2017, P.70

⁵ Aforismo latino que suele traducirse por “donde hay sociedad, hay derecho”.

es posible culminar con éxito políticas, planes, programas de contenido renovador sin contar con la aceptación y participación de los individuos a quienes van dirigidos”⁶

Por eso, desde el ámbito de estudio que nos concierne, el del derecho, entender cuáles son los cambios sociales que se producen como consecuencia de la evolución de las propias sociedades y cuáles son los aspectos inherentes a esos cambios resulta algo esencial, si se quiere entender por qué, en determinadas ocasiones, normas que hasta el momento habían sido válidas y aceptadas por la mayoría del conjunto social empiezan a perder aceptación. En estos casos, el derecho debe ser consciente de que, si quiere que dicha norma no pierda legitimidad y genere un conflicto, tal vez sea el momento de adaptarla a la nueva situación social. Ello tampoco quiere decir que esa nueva norma sea un reflejo idéntico de las demandas sociales, pero sí, que debe tener en cuenta la nueva situación y adaptarse, para garantizar la supervivencia del sistema social.

2.1 Factores de cambio social

Desde un punto de vista funcionalista, para organizar la vida en sociedad, las personas que forman parte la misma siguen una serie de normas de las que previamente se han dotado y que les permiten que dicha convivencia sea armónica y satisfactoria. Así pues, se puede decir que la búsqueda de un nuevo modelo de comportamiento no es algo que sea perseguido por el conjunto de la sociedad como un fin en sí mismo si los modelos establecidos en un momento concreto son considerados como válidos. El problema surge cuando las personas empiezan a ver que determinados comportamientos y determinadas actuaciones ya no son válidas de la manera en la que lo eran antes y ello genera una cierta insatisfacción y un malestar generalizado.

“El cambio social está enraizado en los esfuerzos conscientes de la gente para resolver problemas mutuos a través de acciones colectivas” (L. Friedman y J. Landinski, 1969, p.23). Son las propias personas, las que, de manera consciente, deciden empezar una búsqueda para encontrar soluciones que consideran adecuadas a sus problemas. Ahora bien, está claro que antes de emprender cualquier tipo de búsqueda, es necesario identificar cual es el problema en cuestión. Pero ¿qué es un problema? La Real Academia de la Lengua española, define un problema como un “conjunto de hechos o circunstancias

⁶ GUTIERREZ, MARIA ELSA, 1994, P.73

que dificultan la consecución de algún fin”⁷. Según autores como L. Friedman y J. Landinski (1969, p.23), desde la perspectiva sociológica, no hay problemas inherentes a la realidad objetiva, sino que se puede entender que una determinada cuestión se convierte en un problema cuando se eleva a la conciencia pública⁸. Así pues, de estas palabras se deduce que los problemas son considerados como tales según el contexto social en el que nos encontremos. No en todas las épocas las preocupaciones sociales han sido las mismas y los problemas a resolver han sido comunes. Las sociedades evolucionan y como consecuencia de ello varían aquellas cuestiones que se considera, obstaculizan la consecución de un bienestar social. Una vez identificada cuál es la cuestión que una determinada sociedad considera, por las circunstancias en la que se encuentra, como problema, la pregunta que hay que hacerse es ¿y qué hacemos? Pues bien, el siguiente paso sería encontrar qué medios se podrán utilizar para la resolución del problema en cuestión.

2.2 Materialización del cambio social

Al comenzar, decíamos que uno de los mecanismos que puede resultar muy útil a la hora de materializar los cambios sociales es el derecho. Ello debido a que, desde un enfoque funcionalista, éste es un elemento que se manifiesta en el seno de una sociedad y que contribuye a perpetuarla y ordenarla. Así pues, si se quiere integrar y adaptar un cambio, qué mejor manera de hacerlo que mediante un mecanismo cuya finalidad es la de ordenar la convivencia para asegurar que dicho sistema social se perpetúa en el tiempo.

Hay que tener en cuenta que el hecho de que el derecho tenga como objetivo el sostenimiento del orden, no implica que este sea un elemento inmutable. “A una sociedad cambiante corresponde un derecho progresivo” (Serrano Villafañe, 1973-1974, p. 461). El derecho es pues un mecanismo que evoluciona y cambia, pero no lo hace de cualquier manera, sino adecuándose a una realidad concreta y a una época en particular, ya que esa es la única forma a través de la que éste puede satisfacer los requerimientos del grupo. En palabras de Moisses de Espanet se podría decir que el derecho es un producto cultural en el que se reflejan las tendencias que señalan las líneas de evolución de un grupo social⁹.

⁷ Definición de “problema” extraída del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

⁸ FRIEDMAN, L y LANDINSKI, J (1969)

⁹ MOISSES DE ESPANET, 1980, p.109.

Según Jerzy Wróblewski “la dependencia social del derecho es comúnmente aceptada en todas las ciencias jurídicas contemporáneas, así como en las ciencias sociales y humanidades”.¹⁰ De este modo, podría entenderse que existe una relación dependiente entre derecho y sociedad, ya sea actuando el derecho como impulsor de un cambio social o actuando la sociedad como factor de cambio del propio derecho. Esta teoría se opone a la concepción *iuspositivista*, de que el derecho es un elemento autónomo y que además no guarda dependencia alguna con la moral o los elementos sociales. Los positivistas abogan por la creación de un derecho positivo, racional y formal al que someter las conductas humanas. Desde esta perspectiva, autores como Hans Kelsen defendían la idea de que existe una separación entre derecho y moral.¹¹ Las normas serán válidas sin importar si están o no en sintonía con determinados aspectos éticos o morales.

Nos explica Wróblewski¹² que la aceptación actual de que, efectivamente, existe una relación de dependencia entre derecho y sociedad encuentra su explicación en los siguientes argumentos. Por un lado, se puede observar que, a lo largo de la historia, la humanidad, así como su forma de comportarse y actuar, no ha sido la misma. En distintos momentos históricos, nos encontramos con comportamientos dispares (cambios sociales), que han llevado aparejados un derecho que estaba correlacionado con dichos comportamientos. Por otro lado, se demuestra esa dependencia cuando se entiende que en el mundo existen diferentes sistemas sociales, que desarrollan su vida en condiciones completamente diferentes y todas ellas tienen un derecho que se adapta a sus situaciones actuales y que regula y ordena esa convivencia.

Las normas que gobiernan las estructuras sociales son distintas en las diferentes partes del mundo y además son creadas por sistemas jurídicos diferentes. Aun así todas ellas parecen ir enfocadas a regular factores de la convivencia humana que esas personas han establecido previamente como válidos. El derecho no regula por tanto conductas aleatorias que después impone a los grupos sociales, sino que analiza cuales son aquellos comportamientos aceptados y que se intentan establecer para garantizar la perpetuación ese orden social y los regula, convirtiéndolos en norma.¹³

¹⁰ WRÓBLEWSKI, JERZY. “Cambio del derecho y cambio social”. *DR©, 1993 Instituto de investigaciones Jurídicas (Obra que forma parte del acervo de la biblioteca jurídica del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM)*.

¹¹ Referencia a Kelsen extraída de CALVO GARCÍA, M Y PICONTO NOVALES, T, 2017, p.28.

¹² WRÓBLEWSKI, JERZY. 1993. Págs. 122-125

¹³ WRÓBLEWSKI, JERZY. 1993. Págs. 126-129.

2.3 ¿Presupone un cambio social el cambio jurídico?

En el apartado anterior y citando las palabras de Moisset de Espanes, decíamos que el derecho es un producto cultural que termina por reflejar la manera en la que un determinado grupo social evoluciona.¹⁴ Se llegaba por tanto a la conclusión de que el derecho es un elemento que debe, en cierta medida, adecuarse a las situaciones sociales existentes si se quiere que dicha sociedad se mantenga en el tiempo con cierta estabilidad. Ahora bien, una de las cuestiones que hay que plantearse es, ¿en qué manera repercute el cambio social en el jurídico?

Según Díez Picazo, para poder considerar que los cambios sociales son elementos que repercuten en el cambio jurídico, hay que considerar a las normas como un sistema de solución de conflictos que se basa en el conjunto de creencias sobre lo que una sociedad considera justo. Es decir, si entendemos que los cambios sociales deben reflejarse en un cambio jurídico, es porque consideramos que el derecho es un reflejo de ciertos valores que la sociedad quiere instaurar en su seno. Por el contrario, si pensamos en el derecho como un elemento que surge de mandatos que dan aquellos que ostentan el poder, el cambio social no producirá cambios jurídicos, pues para que estos se produzcan, será necesario que primero se produzca un cambio político.¹⁵

Nosotros partimos de la consideración de que el derecho depende de los fenómenos sociales que se producen y por eso el hecho de que se produzca un cambio social posiblemente provoque un cambio en el derecho. La razón de que esto sea así reside en la interrelación que existe entre ambos elementos. Si el derecho es el elemento que ordena una determinada sociedad y contribuye a que esta perdure, es comprensible que el mismo se adapte a aquellos valores que la sociedad quiera instaurar y de los cuales quiera dotarse.

De esta manera podemos entender que cuando se produce un cambio social que tiene relevancia y aceptación, el derecho, como elemento que refleja los valores sociales, va a tener que cambiar y adecuarse a dicho cambio. Si el derecho deja de ser un reflejo de los valores que la sociedad entiende como válidos, es muy posible que el mismo pierda adhesión y deje de respetarse, poniendo en peligro, no solo la pervivencia del mismo, sino

¹⁴ MOISSES DE ESPANET, 1980, p.109.

¹⁵ Referencia a Díez Picazo extraída de MOISSET DE ESPANES, LUIS. “Cambio social y cambio legislativo”. *Anuario de derecho civil*. Vol.33. n°1,1980. Págs. 105 a 124.

también la de la propia sociedad que se quedaría sin el elemento que la regula y que ayuda a su perpetuación en el tiempo.

En nuestro caso de estudio, el juego, se puede decir que han sido los cambios en la perspectiva social de la actividad, los que han terminado por hacer surgir diversos cambios normativos. Ahora bien, es interesante analizar la manera en la que se producen dichos cambios, ya que, la nueva regulación de la materia no surge de manera automática nada más surgen las primeras voces discordantes, sino que el cambio en la normativa del juego se produce de manera paulatina y a raíz de la movilización ciudadana, que descontenta con la regulación actual, decide pedir un cambio utilizando diversas vías. La perspectiva de Díaz Picazo es interesante para nuestro caso de estudio porque plantea la posibilidad de que los cambios sociales no produzcan cambios normativos si se entiende que el derecho es simplemente un mandato de aquellos que ostentan el poder y no un elemento que refleja valores sociales. Desde nuestro enfoque, no se concibe el derecho como un mandato de aquellos que ostentan el poder, sino de un elemento en sintonía con los valores sociales que sirve para organizar y dar estabilidad a un conjunto social. Sin embargo, en este caso es interesante destacar como, en el caso del juego, las personas que ostentaban el poder en cada momento han sido importantes a la hora de materializar los cambios sociales en cambios normativos. Por un lado, en las diferentes Comunidades Autónomas, los cambios en la regulación del juego comenzaron a surgir hace meses, no siendo por tanto relevante quienes fuesen las personas que ostentaban el poder en aquellos momentos. De diferente forma, con diferentes medidas y a distinto ritmo, los cambios sociales en relación al juego se iban adaptando en normas que con mayor o menos nivel de satisfacción, intentaban dar respuesta a las peticiones sociales de los ciudadanos de los diferentes territorios de España. Por otro lado, desde el Estado, esos cambios normativos que eran pedidos por el conjunto social han tardado más en materializarse, pues ha sido necesario un cambio de aquellas personas que ostentaban el poder para poder hacer surgir los cambios normativos.

3. CAMBIOS SOCIALES EN LA PERCEPCIÓN DEL JUEGO

Una vez que hemos visto qué podemos considerar como cambio social y cómo el mismo está interrelacionado con el derecho e influye en él, lo siguiente que vamos a hacer es aplicar este enfoque a nuestro caso de estudio: el juego. Así pues, a lo largo de este apartado se va a abordar la cuestión de cómo los cambios sociales en la percepción del juego han influido o están influyendo en los cambios normativos que el derecho está experimentando o se pretende que experimente en un futuro.

Para comenzar el análisis, lo primero que se va a hacer es realizar una explicación acerca de qué podemos entender por *juego* según la legislación vigente y además vamos a hacer una pequeña introducción de la propia ley reguladora del juego y de la manera en que dicha ley regula la actividad.

El juego es uno de los sectores que han experimentado un mayor cambio desde el nacimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC). Para intentar dar respuesta a la necesidad de cambio que ha acarreado la presencia de las TIC en este ámbito, surge la *Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego* (LRJ), ley por la que actualmente se rige el sector del juego.

3.1 Antecedentes de la LRJ y por qué se crea una nueva ley

El juego en España fue despenalizado en el año 1977, con la entrada en vigor del *Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los Aspectos Penales, Administrativos y Fiscales de los Juegos de Suerte, Envite o Azar y Apuestas*. Esta norma se adoptó de manera un tanto urgente para poder dar respuesta a las necesidades sociales y fiscales que empezaban a surgir como consecuencia del crecimiento del sector del juego, pero tal y como dice Hernández González¹⁶,

“El Real Decreto-ley 16/1977 no es una disposición técnicamente digna de elogio, pues no contiene regulación sustantiva alguna de carácter jurídico-administrativa, dejando importantes lagunas normativas, como las relativas a la indeterminación de su ámbito de aplicación, los tipos de establecimientos autorizados, la naturaleza, número y clase de autorizaciones, los límites y prohibiciones de su organización y

¹⁶ Referencia a Hernández González, Francisco, extraída de GARCÍA RODRIGUEZ, CARLOS (2017) p.69

práctica, régimen sancionador, etc., cuya concreción abandona a la potestad reglamentaria de la Administración, mediante una cuestionada interpretación de la técnica de la remisión normativa.”

Se llega así a una situación en la que el juego se convierte en una actividad legal, pero que tiene una regulación pobre y que desde luego no resulta suficiente cuando, con el paso de los años y la irrupción de las TIC, este sector comienza a expandirse y a evolucionar de una manera que no previó la legislación que existía hasta el momento. El sector cambia de manera sustancial cuando se comienzan a utilizar servicios de juego a través de internet (juego “on-line”¹⁷) y los límites territoriales tradicionales se ven superados. La “dimensión estatal y frecuentemente transfronteriza de estas actividades, y forma de practicarlas mediante mecanismos a distancia, al margen de los tradicionales canales presenciales, exigían una legislación que abordase con prontitud y precisión esta nueva y extensa fórmula de juego, ya firmemente reclamada individual y empresarialmente por jugadores y operadores”¹⁸

Lo que se necesitaba era una ley que gestionara la nueva situación existente. Por un lado que regulara la explotación del juego teniendo en cuenta que éste se convertía en un sector que quedaba abierto a una gran pluralidad de operadores del juego y por otro lado que también garantizara la tutela de todos los intereses involucrados y preservara el orden público con pleno respeto a los principios inspiradores del Derecho Comunitario¹⁹.

Según Olga Herráiz²⁰, las razones que hicieron que se considerara necesaria la creación de una nueva ley que regulara la materia del juego fueron las siguientes: En primer lugar se necesitaba una ley que fuera aceptada por todos los grupos parlamentarios y en la que el gobierno estatal tuviera amplias competencias para regular lo relativo al juego *online*, sin perjuicio de las competencias que las CCAA pudieran ostentar en esta materia. En segundo lugar, se pretendía liberalizar un poco el propio sector no limitando el número de licencias que se pudieran conceder ni el número de operadores que pudieran obtener autorizaciones para llevar a cabo esta actividad. En tercer lugar quisieron establecer las bases de un estatuto de los participantes que garantizase sus derechos y sus obligaciones.

¹⁷ Término anglosajón que se traduce como “en línea”. Este término según la RAE puede definirse como “conectado a un sistema central a través de una red de comunicación”.

¹⁸ GARCÍA RODRIGUEZ, CARLOS. 2017. p.128.

¹⁹ Preámbulo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

²⁰ Referencia a HERRÁIZ SERRANO, OLGA 2012. p.56 y ss., extraída de GARCÍA RODRIGUEZ, CARLOS. 2017

Además, se quiso crear un organismo que regulara en exclusiva las actividades de los operadores del juego, otorgando dicha función a la Comisión Nacional del Juego. Por último, se buscaron definir ciertas políticas enfocadas a la práctica del juego de manera responsable, por ejemplo a través de la regulación de la publicidad y el establecimiento de un nuevo régimen sancionador a nivel estatal.

Así pues, de las peticiones del legislador y de las de los operadores del juego surge finalmente la *Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego* (En adelante LRJ).

El problema que existe con esta ley es que, a pesar de que se crea con la intención de regular de una manera más exhaustiva la nueva situación que había surgido tras el cambio sufrido en la actividad del juego, el resultado es una ley que tiene una legislación tal vez demasiado flexible, con límites laxos a las concesiones de licencias, a la publicidad, al patrocinio, a los tipos de gravamen, etc. Aquí tal y como expone José Ignacio Cases, cabría preguntarse si la regulación que contiene esta ley se debe tal vez a la falta de conocimientos técnicos del legislador y a la falta de previsión que tuvo al no poder imaginar las dimensiones que este sector alcanzaría o, si por el contrario, se cedió a los intereses mercantiles de los operadores del juego y a la necesidad recaudatoria de las administraciones.²¹

El objeto explícito de la LRJ es el de regular la actividad del juego en sus distintas modalidades para garantizar el orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos.²²

En su Art. 3 a), la ley define el *juego* como “toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar”. Esta es pues la definición que nos ofrece la ley acerca de qué podemos entender por juego. Sin embargo, lo que hay que tener en cuenta es que la actividad del juego puede manifestarse de diversas maneras. Por esta razón la ley también establece definiciones de otras modalidades de juego más concretas, como pueden ser las loterías, las apuestas, los

²¹ CASES, JOSÉ IGNACIO. 2011. p. 23

²² Art. 1 Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

concursos, etc. De esta manera podemos decir que el objeto de la ley es regular todas las modalidades existentes de la actividad del juego, entendiendo la misma como aquella en la que se arriesga dinero u otros bienes evaluables económicamente dejando el resultado de éxito en manos del azar. Quedarán por tanto excluidas del ámbito de aplicación de esta ley aquellas actividades que se practican como pasatiempo y en las que no exista una transferencia económica que beneficie al promotor de dicha actividad (Art. 2 LRJ).

En la LRJ queda también regulado el reparto de competencias que se produce entre el Estado y las CCAA en relación a la actividad del juego. Explicar cómo se reparten las competencias en esta materia es relevante para nuestro objetivo porque más adelante nos permitirá entender por qué ciertas medidas relativas al juego son diferentes según el territorio en el que nos encontremos y por qué algunas propuestas normativas no son aplicables de la misma manera en todos los lugares.

El que existan normas diferentes con respecto al juego es uno de los elementos que provoca ese cambio social que más adelante analizaremos. Desde ciertos sectores sociales se comprende que las normativas existentes en muchos lugares no son suficientes para proteger de manera efectiva a los usuarios del juego, los cuales se ven arrastrados por una actividad altamente adictiva que no encuentra apenas límites en la libertad que tienen los operadores del juego para seguir ofertando la misma.

Así pues la LRJ regula tanto aspectos del juego presencial (aquel que se realiza en un establecimiento físico de un operador del juego), como del juego *online* (mediante la utilización de medios telemáticos). El problema aquí es que las competencias, dependiendo del tipo de juego que se trate, quedan atribuidas o bien en exclusiva al Estado, o bien a las diferentes Comunidades Autónomas. El Art. 149.3 de la Constitución Española (en adelante CE) establece que aquellas materias que no estén expresamente atribuidas al Estado por la propia Constitución, serán competencia de las Comunidades Autónomas en virtud de lo que establezcan sus estatutos. Así pues como en la enumeración que contiene el Art. 149.1 CE no se recoge que los juegos de azar sean competencia exclusiva del Estado, se entiende que estos pasan a ser competencia de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) que hayan asumido dicha competencia en sus Estatutos de Autonomía (en adelante EEAA).

A partir de esta distribución competencial, las CCAA van a tener plena competencia en materia de juegos de azar, incluyendo aquellos que se practiquen a través de medios

telemáticos, siempre y cuando dicha actividad se desarrolle dentro de su ámbito territorial y hayan asumido esta competencia en sus Estatutos Autonómicos. Por otro lado, el Estado tendrá la competencia exclusiva en la actividad del juego de loterías que se realiza a nivel estatal y de las actividades de juego que tengan un ámbito nacional o superior al de una Comunidad Autónoma.

Un supuesto polémico a raíz de esta distribución competencial en materia de juego, ha sido el relativo al juego *online*, ya que la LRJ dispone que la competencia en lo referente al mismo queda asignada al Estado. Ahora bien, el problema es que el juego *online* es una modalidad de juego en la que la competencia es estatal pero a su vez interfiere con una competencia ejecutiva de las CCAA, ya que, en muchos casos, las mismas tienen que informar preceptivamente para que el Estado pueda otorgar licencias²³. Así pues, sobre una misma materia sustantiva que es el juego, puede darse el caso de que concurren títulos competenciales diferentes en función de la modalidad de realización.

3.2 Identificación del *problema* por parte de la sociedad

Decíamos al principio de este trabajo que desde el punto de vista sociológico, no existen problemas que sean inherentes a una realidad determinada, sino que una cierta cuestión se convierte en un “*problema*” cuando se eleva a la conciencia pública con estas características.²⁴ De este modo, se señala que una determinada cuestión se ha problematizado cuando algunos de sus aspectos pasan a considerarse de forma crítica dentro de una sociedad.

Se podría decir que esto es lo que ha sucedido con la actividad del juego. Está claro que éste ha sido un elemento que ha estado siempre presente en nuestra sociedad. Sin embargo, el problema surge cuando, al echar la vista atrás, se advierte que, desde que se despenalizara este sector en el año 1977, ha experimentado una gran proliferación, sobre todo desde que se desarrolló el juego a través de medios telemáticos. Ese repentino crecimiento no se produce de una manera controlada y adecuada, sino que se trata de un sector que emerge de manera repentina y comienza a tener mucha fuerza dentro de la

²³ Preámbulo IV de la LRJ.

²⁴ FRIEDMAN, L y LANDINSKI, J (1969).

economía del país. En el año 2018, el juego real²⁵ fue de 9.870,3 millones de euros, representando el 0,8€ del PIB y empleando a 85.047 personas.²⁶ Para poder demostrar que, en efecto, este se trata de un sector que crece cada vez más, vamos a comparar estos datos del año 2018, con los del año 2012. De esta manera, en 2012, el sector del juego representó un 0,73% del PIB del país y generó un total de 7.600 millones de euros.²⁷

La proliferación de licencias y locales, la dispersión normativa existente debido al reparto de competencias, la escasa regulación publicitaria, así como la irrupción de las TIC que facilitan el acceso al juego, son elementos que contribuyen a la expansión del sector y en consecuencia, a su difícil control. Todas estas cuestiones provocan que comience a surgir un descontento generalizado en el interior de la sociedad, que, con el paso del tiempo, ha ido expresando su descontento a través de manifestaciones realizadas por todo el país (Bilbao, Madrid, Zaragoza, etc.), la creación de plataformas ciudadanas anti juego, recogidas de firmas para peticiones de cierre de locales de juego, etc.

Hay que tener en cuenta que, aunque el juego es una actividad que se ha normalizado en los últimos años, debe ser practicada con especial cautela y moderación, debido a lo altamente adictiva que puede resultar. Derivada de esa adicción al juego, es posible que los individuos terminen desarrollando lo que se conoce como *ludopatía*. “La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce la ludopatía como una enfermedad clasificada en el CIE-10 dentro de los Trastornos de los hábitos y del control de los impulsos”²⁸. A. Ibáñez Cuadrado y J. Saiz Ruiz definen la ludopatía como “un trastorno caracterizado por la presencia de frecuentes y reiterados episodios de participación en juegos de apuestas, que acaban dominando la vida del enfermo en perjuicio de sus valores personales y sus obligaciones habituales”.²⁹ Juan Lamas Alonso, director técnico de la FEJAR (Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados), apunta que aproximadamente unas 400.000 personas juegan en España de manera patológica³⁰, es decir, son incapaces de controlar los impulsos de jugar y apostar. Las personas con problemas patológicos con el juego, ven afectada su capacidad de autocontrol y por tanto

²⁵ Las ganancias del “juego real” son la diferencia entre lo que ganan los operadores de juego, menos las ganancias de los jugadores.

²⁶ Datos extraídos del anuario del juego en España del año 2019. Elaborado por CEJUEGO (consejo empresarial del juego, en colaboración con la universidad Carlos III de Madrid)

²⁷ Datos extraídos de la memoria anual sobre el juego del año 2012. Elaborado por la DGOJ.

²⁸ Federación española de jugadores de azar rehabilitados.

²⁹ A. IBÁÑEZ CUADRADO, J. SAIZ RUIZ. “Trastornos de los hábitos y del control de los impulsos”. Tratado de psiquiatría. Capítulo 32. p.579- 602.

³⁰ Entrevista a Juan Lamas Alonso para el periódico ABC (11/09/2019).

no son capaces de rechazar ese impulso de jugar, lo cual termina afectando a todos los ámbitos de su vida familiar, laboral, personal, económica, etc.

El fenómeno del juego ha pisado fuerte en todo el continente europeo a lo largo de los últimos años, sobre todo en lo referente a las apuestas presenciales y el juego *online*, pero especialmente preocupante es la situación en España, donde el sector del juego ha experimentado una gran crecida. Para poder explicar cómo ha sido la evolución de este sector en nuestro país, a continuación se exponen algunos datos extraídos de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), dónde queda reflejado cual ha sido el incremento del sector a lo largo de los años. Vamos a comenzar analizando el crecimiento de este sector en el mercado del juego *online* Estatal.

En este primer gráfico (Gráfico 1) se observa un incremento de los GGR (*Gross Gaming Revenue*), que son las ganancias brutas obtenidas por los operadores de juego,³¹ conforme pasan los años. En el mismo observamos que los ingresos que obtienen los operadores de juego se incrementan en 470 millones de euros en 2018 con respecto a las cantidades por estos ingresadas en el año 2013.

Gráfico 1: Evolución de las ganancias brutas obtenidas por los operadores de juego en España (2013-2018) (n,%)



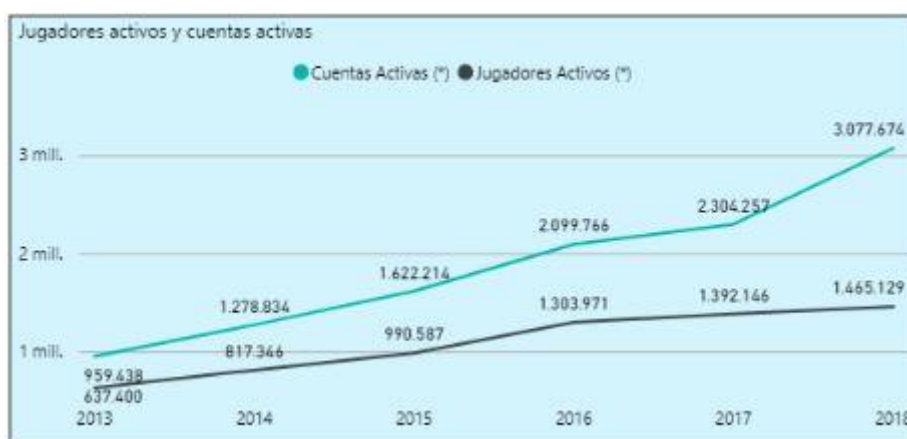
*Gráfico 1, Fuente DGJO.

El segundo gráfico (Gráfico 2) refleja cómo, con el paso de los años, el número de jugadores activos aumenta. Esto explica el incremento de los GGR que veíamos en el

³¹ Los GGR se obtienen restando las ganancias que obtienen los jugadores a los ingresos procedentes del juego.

gráfico anterior. Si el número de jugadores aumenta, es lógico que lo hagan también las ganancias de aquellos proveen la actividad del juego. El gráfico muestra el crecimiento tanto del número de jugadores en activo como el crecimiento del número de cuentas creadas por los usuarios en diferentes servicios *online* de apuestas. El incremento del número de cuentas en los servidores de los operadores de juego es relevante porque refleja que existe una mayor predisposición por parte de la población a utilizar esos servicios en línea para realizar apuestas.

Gráfico 2: Evolución del número de jugadores y cuentas activas en España en el sector del juego online (2013-2018)



*Gráfico 2. Fuente DGOJ.

Pasamos ahora a analizar el incremento que ha sufrido el sector del juego presencial, para ello se expone el siguiente gráfico (Gráfico 3) que refleja cómo ha sido la evolución de los juegos de apuestas presenciales en las CCAA³². Se observa que los beneficios obtenidos por los operadores de juego (GGR), así como las cantidades que los jugadores han apostado han ido en aumento con el paso de los años.

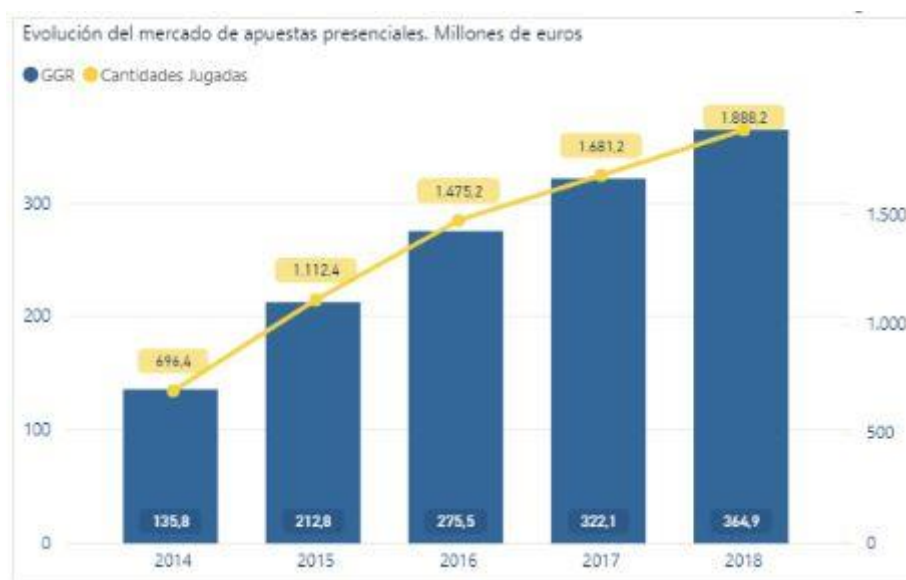
Por un lado tenemos una comparativa de las cantidades jugadas por años, desde 2014 hasta 2018. Se puede observar como las mismas van en aumento con el paso de los años, lo cual es producto de la escasos límites a la expansión con los que cuenta este sector. Por otro lado, la gráfica también refleja cómo, consecuencia del aumento de las cantidades

³² Recordemos que la competencia sobre los juegos presenciales corresponde a las comunidades autónomas que han recogido dicha competencia en sus estatutos de autonomía.

jugadas por los usuarios, los GGR (*Gross Gaming Revenue*), que son las ganancias brutas obtenidas por los operadores de juego, también aumentan. La causa de que aumenten simultáneamente ambas magnitudes, es que los operadores de juego obtienen sus beneficios (GGR) restando los premios obtenidos por los usuarios a las cantidades que estos juegan, por lo tanto, cuanto más apuesten y más jueguen los usuarios de esta actividad, más dinero ganarán los operadores de juego.

Gráfico 3: Evolución del mercado de apuestas presenciales en España (2014-2018).

(nº. GGR y cantidades jugadas. En millones de euros)



*Gráfico 3. Fuente DGOJ.

El *Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en la población española (2017)*, elaborado por la DGOJ³³ refleja que la mayor parte de los sujetos que practican la actividad del juego son hombres (92,4%) nacidos en España de niveles socioeconómicos medio-bajo (77,5%). Además, este estudio señala también cuáles son las edades de los participantes, reflejando que un gran porcentaje de los mismos son personas

³³ Este estudio puede encontrarse en la página web de la DGOJ.

jóvenes³⁴. A continuación se muestra una tabla en la que queda reflejado el porcentaje de participantes por edades que son usuarios del juego.

Tabla 1. Representación del número de jugadores en España según franjas de edad
(2017) (n,%)

	Edad cronológica (años)	Ingresos personales (euros)	Ingresos familiares (euros)
Mínimo	18.72	0	0
Máximo	77.20	6000	9000
Media; mediana	42.98 ; 41.53	1391.7 ; 1000.0	2961.9 ; 2000
Desviación estándar (DE)	13.46	1199.5	2559.3
Grupo de edad	Edad	n	%
Joven	18-35 años	158	30.9%
Media	36-50 años	205	40.0%
Avanzada	51-77 años	149	29.1%

**Tabla 1. Fuente: Estudio clínico y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en la población española (2017), elaborado por la DGOJ.*

Este es quizá uno de los grandes problemas que existen actualmente con el juego, la temprana edad a la que los participantes empiezan a practicar esta actividad que, como hemos dicho previamente, resulta muy adictiva. Dice el psicólogo Bertrand Regader³⁵ que el aumento de jóvenes (que en ocasiones ni si quieren llegan a la edad legal requerida para poder apostar) en este sector se debe por un lado, a la digitalización del juego, que hace que cualquiera pueda apostar dinero en cuestión de minutos desde su propio teléfono móvil pudiendo obtener una recompensa inmediata y por otro lado, a las campañas publicitarias encabezadas por conocidos deportistas o personajes famosos que pueden no solo incentivar la conducta, sino que también contribuyen a que dicha actividad sea percibida con un riesgo mucho menor del que realmente tiene.

Observando las gráficas anteriormente expuestas así como los datos extraídos del Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en la población española (2017), nos damos cuenta de que el sector del juego ha crecido de manera exponencial durante los últimos años y la realidad es que esta situación comienza a ser percibida como un

³⁴ Tabla que refleja la participación en la actividad del juego por edades extraída del Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en la población española (2017)

³⁵ Bertran Regader (2019). “¿Por qué España está viviendo una pandemia de ludopatía?”. HUFFPOST.

problema por parte de la sociedad. Se empieza a tener conciencia de que la adicción al juego provoca algo más que posibles problemas económicos a sus participantes. Explica Montserrat Gómez García, docente del Postgrado en Adicciones Comportamentales de la Universidad de Barcelona que de la práctica de esta actividad pueden derivar comportamientos depresivos, aislamiento social, conflictos con familia, absentismo laboral y problemas más graves como el desarrollo de tendencias suicidas. “Se considera que hasta un 90% de los jugadores patológicos presentan ideación suicida y cerca del 20% de los adictos al juego en tratamiento refieren intentos de autolisis, por lo que constata que la tasa de suicidio entre los ludópatas es seis veces superior a la de la población general”³⁶.

La doctora Heather Wardle³⁷ autora de la *Encuesta de prevalencia del Juego Británico (2010)*³⁸ y profesora de la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, explica que otro de los problemas de la actividad, es que realmente no se está enfocando la adicción al juego de la manera correcta por parte de los poderes públicos. La industria del juego se centra en señalar a la persona que tiene problemas con el juego como responsable de su conducta, lo cual no tiene sentido si recordamos que ludopatía hace que el individuo no sea capaz de controlar ese impulso de jugar. Explica Wardle que centrar la culpa en el individuo se alinea con los intereses de la industria del juego y hace que se desvíe la atención de lo realmente importante que es que se haga política que evite los daños que se ocasionan a estas personas.

La realidad es que, para que los participantes de esta actividad puedan practicar la misma de forma responsable, es necesario que lo hagan con moderación, lo cual, no es compatible con los intereses de los operadores del juego cuyo objetivo es el de conseguir los máximos ingresos posibles. El problema es que al final se termina por no medir de manera correcta la dimensión real que tiene el juego, porque aunque el Estado recaude dinero de esta industria mediante el pago de impuestos, la realidad es que si se analizan

³⁶ GÓMEZ GARCÍA, MONTSERRAT (2016). “Juego patológico y suicidio”. Building Talent. Blog del Institut de Formació Contínua-IL3. Universitat de Barcelona.

³⁷ WARDLE, HEATHER (2019) “New gambling tax is moving up the agenda – here’s how it needs to work”. THE CONVERSATION.

³⁸ Encuesta elaborada por el “National Centre for social research” (Instituto de investigación social independiente más grande de Reino Unido).

todos los problemas que de la misma derivan se puede decir que se “está perdonando una gran deuda a la industria”.³⁹

3.3 De cambio social al cambio normativo

A lo largo de la historia han sido varios los filósofos y sociólogos que se han planteado cuál es la relación existente entre los cambios sociales y los cambios que se producen en el derecho. ¿Están relacionados? ¿Dependen los unos de los otros? ¿Provocan los cambios sociales los legislativos o sucede al revés? En este apartado vamos a tratar de analizar qué es lo que ha ocurrido en el caso del juego y cuál ha sido la relación entre ambos elementos (derecho y sociedad), para concluir si ha sido el derecho, actuando con espíritu reformador, el que ha propiciado los cambios sociales, o si por el contrario ha sido el cambio en la mentalidad social lo que ha impulsado la creación de nuevas propuestas legislativas en relación a este sector.

Explicábamos anteriormente que el derecho no es un elemento autónomo, sino que nace en el seno de un grupo social que decide crearlo para poder ordenarse y así asegurar la pervivencia de dicha sociedad en el tiempo. Autores como Savigny⁴⁰ defendían la idea de que el derecho era un producto del “espíritu popular” y que el legislador sencillamente se encargaba de recogerlo en las leyes. Actualmente entendemos la relación entre derecho y sociedad de una manera un tanto más compleja, pues afirmar que el elemento material (la sociedad) es predominante al formal (el derecho), y que este último solo tiene como función regular una determinada situación social, puede causar problemas. En las sociedades modernas no todas las demandas sociales son consideradas como válidas por todo el conjunto de la sociedad y por tanto no todas ellas son recogidas en normas. Entendemos que solamente aquellas que alcanzan un consenso social y que además son compatibles con ciertos presupuestos morales terminan siendo convertidas en normas que, se entiende, benefician al conjunto de la sociedad y facilitan la convivencia y el mantenimiento de la propia estructura social. Esta es por ejemplo la posición que

³⁹ WARDLE, HEATHER (2019) “New gambling tax is moving up the agenda – here’s how it needs to work”. THE CONVERSATION.

⁴⁰ Referencia a Savigny extraída de MONTORO BALLESTEROS, ALBERTO. “Relación jurídica y cambio social”. Anuario de filosofía del derecho. N°17. 1973-1974. Págs. 397-408.

sostienen autores como Bordieau⁴¹ que argumenta que el hecho de que exista una determinada demanda social, no va a provocar que la misma sea materializada en una norma de manera automática y tal como ha sido planteada, sino que las mismas “son tamizadas dentro del campo jurídico con lo que adquieren la forma jurídica”⁴². Para que una demanda social encuentre hueco en el ordenamiento jurídico, la misma deberá tener en cuenta “el conjunto de agentes que elaboran las aspiraciones o las reivindicaciones privadas y oficiosas, promueven su reconocimiento como problemas sociales, organizan sus manifestaciones públicas y las presiones destinadas a hacerlas avanzar”⁴³. Así pues, la tarea del legislador es la de redactar leyes pero teniendo en cuenta los diversos factores sociales existentes en el momento.

De estas argumentaciones extraemos la idea de que las demandas sociales no siempre se traducen en cambios jurídicos, pero sí que pueden hacerlo cuando el conjunto de la sociedad, o al menos una amplia mayoría, entienden que una determinada cuestión debiera ser recogida por una norma de obligado cumplimiento para todo el conjunto social. Se puede decir que este es el caso en el que nos encontramos en lo relativo al tema del juego. Desde que el sector del juego se despenalizara en España en el año 1977, el mismo ha experimentado un gran crecimiento, sobre todo desde la llegada de las TIC. Las consecuencias derivadas del crecimiento del sector han sido algo que el legislador no pudo (o no quiso) tener en cuenta en su momento. Así pues, la realidad es que nos encontramos con una actividad que cada vez engancha a más usuarios y que además se expande a un ritmo incontrolable. La proliferación de locales, de páginas web de apuestas, el aumento de la publicidad con personajes conocidos y la normalización de esta actividad ha provocado el descontento social cuando se ha llegado a la conclusión de que es una actividad que puede llegar a ser peligrosa y que no encuentra límites legales a su expansión, causando, en muchas ocasiones, graves problemas a sus usuarios.

Para analizar cómo es posible y de qué manera los cambios sociales provocan cambios legislativos, vamos exponer las perspectivas de varios autores que defienden esta posibilidad.

⁴¹ Referencia a PIERRE BOURDIEU, “Elementos para una sociología del campo jurídico”, extraída de CALVO GARCÍA, MANUEL y PICONTO NOVALES, TERESA “Introducción y perspectivas actuales de la sociología jurídica”. Editorial UOC. 2017. Barcelona.

⁴² CALVO GARCÍA, MANUEL y PICONTO NOVALES, TERESA. 2017. Pg.108.

⁴³ CALVO GARCÍA, MANUEL y PICONTO NOVALES, TERESA. 2017. Pg. 108.

En primer lugar, vamos a analizar el cambio desde la perspectiva de Friedman⁴⁴. Este autor plantea que, desde el punto de vista social, el derecho no es un fenómeno aislado, sino que cuando se producen cambios culturales, estos afectan de manera irremediable al sistema legal. De esta manera se entiende que cuando existe un determinado cambio social también se produce uno legal porque “no es aceptable sostener la existencia de algún *“retraso cultural”* o laguna entre las corrientes sociales y las corrientes legales” (Friendman, 1969). El problema, recalca este autor, es que no todas las instituciones legales responden de la misma manera a las corrientes de cambio. Así pues, cada cambio legal que se produce tiene que tener en cuenta que es necesario el mantenimiento de un determinado “equilibrio social”. De este modo se puede decir que si se quiere conseguir un determinado cambio de las normas existentes, es muy posible que este no se produzca de la manera en la que un determinado grupo inicialmente lo plantea. Si dicho cambio hace que más gente se sienta identificada con lo que se propone es muy probable que alguna regla termine siendo modificada, pero dicho cambio no se producirá de una manera rápida y radical.

En segundo lugar, otro de los autores que defienden que el cambio social puede provocar cambios normativos, es Wróbleski⁴⁵. En sus estudios, este autor explica que la existencia humana implica la coexistencia con otros individuos. Esa coexistencia determina que siempre existirán conflictos entre personas y entre grupos sociales al existir una escasez de medios que permitan satisfacer de igual manera las peticiones de todos. De esta manera el derecho surge para poder poner orden a la convivencia de todos los individuos y conservar dicha coexistencia. El problema es que los sistemas sociales cambian y por tanto también debe hacerlo aquel elemento que ayuda a conservar a las sociedades, como es el derecho. Así pues, si se quiere que el derecho sea el elemento que sirva para dar estabilidad a las sociedades, es de suma importancia que se adapte de los fenómenos sociales que se producen y se adapte a los cambios sociales. Las argumentaciones de este autor demuestran que, cuando se produce un cambio social mayoritariamente aceptado por el conjunto social, es necesarios que el mismo quede reflejado en el elemento que ordena la propia estructura social, el derecho. De no ser así es posible que empiecen a surgir conflictos que podrían derivar en la destrucción de la propia estructura social.

⁴⁴ FRIEDMAN, L y LANDINSKI, J (1969)

⁴⁵ WRÓBLEWSKI, JERZY. “Cambio del derecho y cambio social”. DR, 1993 Instituto de investigaciones Jurídicas (Obra que forma parte del acervo de la biblioteca jurídica del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM).

Por último vamos a exponer las argumentaciones de Luis Moisset de Espanes⁴⁶. Dice este autor que el derecho es un producto cultural y que por ello debe de ir en sintonía con las necesidades concretas que surgen en un determinado momento histórico. Ahora bien, la cuestión para determinar en qué medida los cambios sociales repercuten en el derecho pasa por saber cuál es la consideración que se hace del sistema jurídico. Citando a Díez Picazo⁴⁷, dice Moisset de Espanes en su obra que, si se considera el sistema jurídico como un conjunto de normas que provienen de aquellos que gobiernan, nunca vamos a poder decir que los cambios sociales afectarán las normas que rigen una sociedad, pues para que esto se produzca, primero tendrá que surgir el cambio político. Sin embargo, si se piensa en el derecho como el elemento que soluciona los conflictos que se producen en la sociedad, no habrá ninguna duda de que la generación de determinados cambios en la estructura social provocará que el derecho también cambie si éste quiere seguir funcionando como el elemento de solución de conflictos. Si las normas no están en sintonía con los cambios sociales, se corre el peligro de que las mismas caigan en desuso y se terminé produciendo una desafección a estas por parte del conjunto social.

Como se puede observar todos los autores tienen una posición muy similar en lo referente a como interactúan entre si los cambios sociales y los cambios normativos, sin embargo, existen ciertas diferencias entre ellos que quizá convendría matizar. Aunque todos los autores reconocen esa necesidad de que el derecho refleje los cambios sociales, Friedman, por ejemplo, argumenta que los cambios normativos se deben a esa estrecha conexión que tiene el derecho con la sociedad, sin sociedad el derecho no existiría al no ser este un fenómeno aislado. Que el derecho vaya tan ligado a una determinada estructura social provoca que el mismo cambie cuando cambia la sociedad, pues un elemento que nace de la sociedad no puede ser contrario a los valores y evolución de la misma. Por otro lado, Wróblewski ve el derecho como un elemento que nace en una sociedad pero por necesidad, como un instrumento cuya finalidad es la de regular y ordenar la misma, asegurando su permanencia en el tiempo. Para él no es un elemento cultural, sino un elemento que nace del consenso y de la confluencia de las exigencias de diversos grupos sociales. Para este autor el derecho cambia cuando lo hace la sociedad porque se adapta, si no lo hiciera, dejaría de funcionar como elemento de orden y estabilidad. Por último Moisset de Espanes ve el derecho como un elemento cultural que soluciona conflictos,

⁴⁶ MOISSET DE ESPANES, LUIS. "Cambio social y cambio legislativo". Anuario de derecho civil. Vol.33. nº1,1980. Págs. 105 a 124.

⁴⁷ Díez PICAZO, LUIS. "Experiencias jurídicas y teoría del derecho". Ed. Ariel. Barcelona, 1973.p.307.

pero, para que pueda ser útil y solucionar los conflictos que nacen en la propia sociedad, el derecho debe de ser acorde a los valores de la misma, porque si la sociedad deja de sentir el derecho como un elemento que nace de ella y que es acorde a sus valores, caerá el desuso y dejará de funcionar como elemento organizativo.

En nuestro caso de estudio, el juego, decimos que los cambios sociales son aquellos que provocan los cambios legislativos, porque en esta materia en particular, se entiende que ha sido el descontento y la preocupación social lo que ha impulsado que desde los diferentes partidos políticos se empiecen a plantear nuevas medidas enfocadas a intentar frenar la expansión de este sector y paliar sus efectos. Asociaciones vecinales, plataformas ciudadanas, asociaciones contra la ludopatía, etc. han sido las encargadas de promover a lo largo de los últimos años la importancia de una legislación sobre el juego más restrictiva que no permitieran la proliferación sin consecuencias del sector.

Los cambios que el sector del juego está experimentando, surgen a raíz del descontento social, que provoca que se comience a percibir dicha actividad como un “problema”. Las argumentaciones anteriormente expuestas por los autores, son útiles para entender por qué a lo largo de estos últimos años son cada vez más los cambios normativos que surgen en relación a esta actividad. Tal y como expone Moisset de Espanes, el derecho es un producto cultural que regula la convivencia de una determinada sociedad y por ello es necesario que se adapte a los presupuestos éticos y morales que el conjunto de la sociedad considera como válidos. Cuando la sociedad cambia y comienza a entender que la regulación del sector, existente hasta el momento, no es la que mejor protege sus intereses y sus necesidades, surgen las primeras voces que piden un cambio. Ese cambio se produce porque tal y como establece Wróblewski, la finalidad del derecho es dar estabilidad a la sociedad. Así pues, si se quiere mantener un orden y evitar la aparición de conflictos, es necesaria la materialización normativa de los cambios sociales. Ahora bien, tal y como argumenta Friedman, los cambios en relación al sector del juego no se van a producir siempre de la manera en la que se piden, porque hay que recordar que dentro del conjunto social existen intereses contrapuestos que no van a permitir que una petición sea satisfecha al cien por cien de la manera en la que se formula. En apartados posteriores veremos cómo los cambios normativos que se producen con respecto al sector del juego, intentan compaginar una mayor protección a los consumidores con el respeto a la actividad empresarial que los operadores del juego poseen.

Estas nuevas propuestas normativas derivan de la actual desafección de la sociedad a las leyes que rigen la actividad del juego, por ser las mismas consideradas contrarias a la moral social. Se entiende que no se puede permitir que el afán recaudatorio de los operadores de este sector así como de las instituciones públicas primen sobre el cuidado y la protección de los ciudadanos, que quedan en muchas circunstancias atrapados por la actividad de un sector que se expande a un gran ritmo y que no afronta ni paga de ninguna manera las consecuencias negativas que causa en la sociedad.

4. LAS NUEVAS PROPUESTAS NORMATIVAS EN EL ÁMBITO DEL JUEGO

A lo largo de los últimos años han aumentado las voces que indicaban que la regulación actual del sector del juego en nuestro país quizá no era la adecuada para otorgar una correcta protección no solo a los consumidores de dicha actividad, sino al conjunto de la población. En este debate se ha tenido en cuenta que la libertad de empresa, recogida en el art. 38 CE, es algo que el Estado debe respetar a la hora de crear normas que regulen la actividad del juego. Sin embargo, el problema con el que nos hemos encontrado a lo largo de los últimos años es que esa libertad de empresa se ha sobrepuesto de manera desproporcionada a otros derechos que también merecen una especial protección por parte del Estado, como por ejemplo puede ser el respecto a la integridad física y moral de las personas (art. 15 CE), el derecho a la salud, tanto en general, como entre poblaciones vulnerables tales como los adolescentes y jóvenes (art. 43 CE) e incluso la protección a la familia (art.39 CE). Ya explicábamos en apartados anteriores cómo eran muchos los expertos que demostraban la relación que existía entre el juego y la aparición de diversos problemas que iban más allá de lo económico. Este es el caso de Montserrat Gómez García⁴⁸, psicóloga clínica y forense y docente del Postgrado en Adicciones Comportamentales de la Universidad de Barcelona, que explica como la práctica de la actividad del juego puede derivar en comportamientos depresivos, aislamiento social, conflictos con familia, absentismo laboral e incluso problemas más graves como el desarrollo de tendencias suicidas. También otros autores como Ibáñez cuadrado y Saiz

⁴⁸ GÓMEZ GARCÍA, MONTSERRAT (2016). “Juego patológico y suicidio”. Building Talent. Blog del Institut de Formació Contínua-IL3. Universitat de Barcelona.

Ruiz⁴⁹, argumentan que la falta de autocontrol que sufren las personas con problemas con el juego afecta a ámbitos de su vida que más allá del económico.

Cuando entran en conflicto varios derechos, se entiende que lo que se debe hacer es una ponderación de los mismos, para, o bien armonizarlos, o bien decidir cuál prevalece. El problema es que en el caso del juego se han ponderado derechos que no son normativamente equivalentes. El respeto a la integridad física y moral de las personas (art. 15 CE) es un derecho de los que nuestra Constitución reconoce como fundamentales, mientras que la libertad de empresa (art. 38 CE) no lo es. Así pues, si hay que hacer prevalecer uno de estos dos derechos u otorgar a alguno una especial protección, ese el respeto a la integridad física y moral de las personas. Sin embargo, se ha hecho prevalecer la libertad de empresa por encima de cualquiera de los otros derechos con los que colisiona, provocando la expansión de un sector que busca un beneficio económico que, aunque legítimo, se consigue a costa de la salud y el bienestar de las personas.

Para concluir este trabajo, vamos a presentar varias de las propuestas normativas que, tanto en el Gobierno de España como en las diferentes CCAA, han ido surgiendo en relación a la regulación del sector del juego. El hecho de que cada día existan más propuestas normativas es un reflejo de que los cambios sociales que han ido surgiendo a lo largo de estos últimos años están siendo tenidos en consideración, demostrando que, en este caso, los cambios en la mentalidad social han resultado en un cambio en el derecho. Cabe destacar que no todas las propuestas son iguales, lo cual, es lógico si recordamos que las competencias en lo relativo al juego presencial dependen de cada una de las CCAA que hayan asumido esta tarea es sus respectivos estatutos de autonomía y las competencias en lo referente al juego *online* son competencia estatal.

Desde el Gobierno España y en concreto desde el ministerio de consumo, el día 24 de febrero de 2020 se publicó el “Proyecto de real decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego”⁵⁰ que, según su propio texto, tiene como finalidad la salvaguarda de diversos intereses de carácter público. Decía el ministro de consumo, Alberto Garzón, en una rueda de prensa en el mes de febrero de 2020, que el real decreto recoge treinta y siete artículos en los que se pueden encontrar cien medidas dirigidas a

⁴⁹ A. IBÁÑEZ CUADRADO, J. SAIZ RUIZ. “Trastornos de los hábitos y del control de los impulsos”. Tratado de psiquiatría. Capítulo 32. p.579- 602

⁵⁰ [Link al proyecto de real decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego "aquí"](#)

regular de manera más exhaustiva la actividad del juego. Dichas medidas van encaminadas a organizar la difusión de la publicidad y el juego responsable.

Una de las medidas más relevantes que se quieren adoptar, es regular la publicidad en este sector. Así, por ejemplo, el proyecto del real decreto propone limitar la emisión de publicidad del sector del juego privado, en radio y televisión, a la franja de una a cinco de la madrugada. Como excepción, se permitirán los anuncios que publiciten el juego solo en retransmisiones deportivas que ocurran a partir de las ocho de la tarde. Se propone además prohibir que sean personajes famosos o celebridades las que patrocinen esta actividad, para evitar que los usuarios, sobre todo los más jóvenes, jueguen influenciados por el patrocinio que de la actividad hace una persona a la que admiran.

Quizá la publicidad es el ámbito en el que el proyecto del real decreto hace más hincapié. Esto se debe a que, hasta el momento, no existía ninguna regulación específica que pusiera límites al afán publicitario que tienen los operadores de juego. En la LRJ, concretamente en su artículo siete, relativo a la publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, las limitaciones que se establece a los operadores de juego, son muy escasas. Es cierto que se obliga a los operadores de juegos a contar con el título habilitante que les permita publicitarse, pero más allá de este requisito, el resto de reglas y normas publicitarias que los mismos deben de respetar quedan recogidas en otras normas como Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de publicidad y su normativa de desarrollo, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios. Se puede decir que el problema que existe actualmente con la publicidad de la actividad del juego, es que no es adecuada porque no ofrece ninguna protección a los usuarios o a la población en general. Así por ejemplo el *Estudio clínico y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en la población española (2017)*, elaborado por la DGOJ recoge como

“En relación a la severidad-afectación de la conducta del juego, más de la mitad de la muestra de participantes en el estudio, concretamente el 54,8% cumple criterios DSM-5⁵¹ para ser incluida en el grupo de trastorno de juego grave. Este grupo de alta gravedad se caracteriza por jugar con regularidad a

⁵¹ Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, publicado por la Asociación Americana de Psiquiatría, en su 5ª edición; APA, 2013.

más de cuatro tipos de juego distintos, haber acumulado una media de deudas por juego superior a 20.000 euros en el pasado y casi 15.000 en la actualidad”.⁵²

Esto refleja la existencia de un alto porcentaje de personas a las que la actividad del juego afecta de manera grave, demostrando que la protección hasta el momento otorgada, quizá no termina de resultar del todo efectiva.

Según el Art. 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (en adelante LGpub), se puede entender la publicidad como “Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”. La publicidad es una forma de comunicación persuasiva cuyo objetivo es el de conseguir que el mayor número posible de consumidores contraten un determinado servicio, por eso, es normal y lícito que los operadores de juego utilicen todas las tácticas posibles, dentro de la legalidad, para atraer al mayor número posible de usuarios. El problema con el que nos encontramos es que la publicidad llevada a cabo por este sector se encuentra, según como se mire, rozando el límite de la legalidad. Dice Carlos García Rodríguez acerca del artículo tres de la LGpub que trata sobre la publicidad ilícita, que la misma se puede entender como “La que atente contra la dignidad de las personas, la vejatoria para las mujeres, la dirigida a menores, la que infrinja la normativa de diferentes actividades o servicios, y la considerada como engañosa, desleal o agresiva, que cabría calificarla como actos de competencia desleal. Como forma de publicidad indirecta, indistinguible para la conciencia y claramente ilícita cabe aludir a la calificada como subliminal, en la que *“mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogas, pueda actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida.”* (art. 4 LGPub)”⁵³. Así pues, la pregunta que cabe hacerse es la siguiente, según lo que recoge la LGpub, ¿Podríamos decir que la publicidad que llevan a cabo los operadores de juego es ilícita? Aparentemente no. No se puede decir que actualmente la publicidad que emiten los operadores de juego sea ilícita, pero eso se debe a que las restricciones con las que cuentan son muy laxas. La publicidad

⁵² Estudio clínico y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en la población española (2017), elaborado por la DGOJ. Pág.96.

⁵³ GARCÍA RODRIGUEZ, CARLOS. 2017. Pág.326.

del juego es agresiva y está diseñada para enganchar a los jugadores mediante la utilización de diversas tácticas, incentivos económicos de bienvenida, uso de personalidades conocidas, o emisiones publicitarias sin restricciones horarias, que terminan siendo visualizadas incluso por menores de edad. Exponíamos anteriormente que uno de los grandes problemas del juego, era que los jugadores comenzaban a jugar a edades más tempranas, lo cual, puede resultar en graves problemas futuros si la adicción se descontrola. Así pues, aunque no podamos decir que la publicidad del juego sea ilegal actualmente ¿Es ética y moralmente acorde con los valores sociales actuales, en la manera en que están además reflejados en la CE? Si el objetivo de la LRJ y de las normas reguladoras de esta actividad es el de proteger a los usuarios y al resto de la población de los efectos perjudiciales que una actividad como el juego puede causar, no tiene mucho sentido que las restricciones publicitarias que tienen los operadores de juego sean tan laxas. Es un sector con una visibilidad máxima, no solo por el número de locales presenciales con los que cuenta, sino porque también tiene una gran difusión publicitaria en todos los lugares posibles, radio, televisión, anuncios web, marquesinas, etc. Así pues, cabría preguntarse si realmente la regulación de la publicidad que actualmente tiene este sector es la que mejor responde a la intención protectora que supuestamente tienen las normas reguladoras de la actividad. Es un problema que la regulación publicitaria de una actividad como el juego quede regulada en normas demasiado genéricas, ya que, al final, no dan respuesta a las necesidades reales de regulación de la actividad. Por ello, es necesaria una norma que regule de manera eficaz el panorama actualmente existente, poniendo límites a la actividad de los operadores. Regular de forma adecuada la publicidad sería además otra de las maneras de asegurarse de que los derechos constitucionales en conflicto son ponderados de manera adecuada, dando a cada uno de ellos la relevancia que requieren. No se puede infravalorar la importancia que un elemento como la publicidad puede tener en un sector como es el del juego, cuya vía de comunicación y captación de clientes consiste mayoritariamente en la emisión anuncios publicitarios, tan abundantes y continuos que terminan por despertar la curiosidad en los potenciales consumidores, que animados por los atractivos premios que se prometen y la confianza de las personalidades conocidas pueden inspirar, deciden ponerse a jugar.

Limitar, reducir y modificar la manera en la que los operadores pueden publicitarse, hace que de alguna manera se reduzca también la capacidad de persuasión que este sector puede tener sobre la población. Las posiciones que pretenden incrementar la regulación

del juego suelen abogar por prohibir la publicidad que pueda ser vista por menores, aquella que señale la habilidad de los jugadores como un elemento relevante en la ganancia de premios y aquella que muestra el juego como una manera de solución de problemas, económicos, familiares, laborales, etc. Prohibiendo incluso que la publicidad tenga ciertos tintes emocionales, como sin lugar a dudas sucede con la tan conocida - “Lotería de Navidad”. Como hemos visto anteriormente, uno de los problemas principales que hay con el sector del juego es que, dentro de los límites legales, los operadores ejercen su libertad de empresa de la manera que les resulta más favorable. Sin embargo, lo que no se tiene en cuenta es que los márgenes publicitarios que tienen los operadores de juego son quizá demasiado amplios si se piensa que la libertad de empresa (art. 38 CE) entra en conflicto con otros derechos constitucionales que también merecen una especial protección (derecho a la salud, art. 43 CE, protección a la familia, art.39 CE) y que en ocasiones, dicha protección es incluso es mayor que la libertad de empresa, como sucede con el respeto a la integridad física y moral de las personas (art. 15 CE) que se encuentra recogida como derecho fundamental en nuestra constitución. Así pues, con las nuevas medidas de regulación de la publicidad, se pretende encontrar un equilibrio entre derechos, permitiendo a los operadores publicitarse pero no de la manera en la que lo estaban haciendo hasta el momento. Se quiere reducir el volumen de la publicidad emitida, así como velar por un contenido publicitario claro y no invasivo que, además, no dé pie a confusión, ni manipule a los consumidores en cuanto a las posibilidades reales que tiene de ganar en los juegos de azar. Además, se busca restringir los horarios en los que se emita la publicidad para que esta no pueda ser vista por personas que, o bien por su edad o por otras circunstancias, puedan terminar sufriendo algún perjuicio derivada de la visualización de la misma.

Desde las CCAA son varias las medidas que se van adoptando. La primera y más frecuente es la de establecer distancias mínimas que los locales de juego deben guardar con respecto a lugares como colegios, parques, dependencias deportivas, etc. La finalidad de esta medida es dificultar el acceso de la gente joven a estos locales y así, en la medida de lo posible, evitar que practiquen esta actividad. En segundo lugar, también se propone que, entre locales de apuestas exista una cierta distancia. De esta manera lo que se quiere evitar es que algunos barrios queden inundados de este tipo de locales, que aprovechan la situación económica de sus residentes para incrementar sus ganancias. Por último, cabe destacar que, algunos ayuntamientos, como el de Barcelona o los municipios de Asturias,

Galicia y Navarra, entre otros, han dejado de conceder licencias de apertura a estos establecimientos de juego.

Con la introducción de la LRJ crean también los llamados “registros de prohibidos” para que aquellos usuarios con problemas patológicos o con un alto nivel de adicción, puedan prohibirse a sí mismos la práctica de esta actividad. En la página web de la DGOJ encontramos el *Registro de Interdicciones de la DGOJ*. Si los jugadores se inscriben en el mismo, la prohibición de jugar se trasladará al ámbito del juego *online* así como a los juegos de carácter reservado (loterías) que se desarrollen de forma presencial. Además, la inscripción del jugador en este registro, hace que se dé traslado de la misma a las diferentes CCAA, las cuales tendrán que incluir a dicho jugador en los procedimientos que cada una de ellas haya habilitado para evitar así el acceso de dichos jugadores a los juegos donde la normativa autonómica obliga a comprobar que no existe una prohibición de juego para poder jugar.

Por último cabe destacar que a raíz de la propagación del *Coronavirus (COVID-19)*, el Gobierno de España aprobó el *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19*. En el mismo, concretamente en su artículo 37 sobre “Medidas de restricción a las comunicaciones comerciales de las entidades que realicen una actividad de juego regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego”, también se establecían ciertas normas enfocadas a evitar que los operadores de juego aprovecharan la situación para captar nuevos jugadores, que animados por la dificultad del momento y la publicidad garantizando dinero fácil tenían más riesgo de engancharse a esta actividad. Entre las medidas establecidas en este artículo, se recogía por ejemplo la prohibición de establecer promociones para captar nuevos clientes o fidelizar los ya existentes mediante el aumento de la cuantía de los premios o de las cuotas. También se estableció una medida por la cual se limitaba la publicidad, ya que, el estar en situación de confinamiento, se intentó que los operadores no aprovecharan el mayor consumo de medios como radio o televisión para poder llegar a más personas. Actualmente dicho artículo treinta y siete ha sido derogado con la vuelta a la situación de “nueva normalidad” por la disposición final quinta del *Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*.

Como hemos visto, las medidas que en general se proponen o que se quieren adoptar en relación a la actividad del juego, van enfocadas a la protección de los usuarios de dicha actividad y al establecimiento de límites más restrictivos a los operadores de juego, los cuales han aprovechado la situación normativa existente hasta el momento para intentar sacar el máximo beneficio posible a su negocio. Sin embargo, con el paso del tiempo, se ha entendido que la obtención de beneficio no puede suceder a costa de la salud y el bienestar de las personas. Es tarea de los poderes públicos el proteger a los consumidores y legislar de manera adecuada para poner control a un sector que actualmente cuenta con muy pocos límites a su margen de actuación.

5. CONCLUSIONES

Hay quienes se preguntan si la alarma social que está surgiendo estos últimos años con respecto a la actividad del juego es desproporcionado. Está claro que la respuesta a esta pregunta es algo personal, sin embargo, lo que se puede decir con certeza es que el sector del juego ha gozado de muchas ventajas hasta el momento. La falta de previsión que existió por parte del legislador hizo que la ley actual (LRJ) no resultase suficiente para controlar la gran expansión que experimentó el sector, sobre todo desde la aparición del juego *online*, fenómeno que además fue complicado de entender y de regular de manera adecuada. Por otro lado, el reparto competencial existente entre las CCAA y el Estado tampoco facilitó la adecuada regulación del sector, provocando ciertas desigualdades entre las diferentes partes del territorio, lo que se tradujo en una inadecuada protección a los usuarios de esta actividad.

Los problemas derivados de la actividad del juego provocaron que fueran cada vez más las voces las que pedían un cambio que limitara la expansión de los operadores de juego y que cumpliera con la protección de los ciudadanos, en especial de los consumidores del sector, que en muchas ocasiones terminaban viéndose arrastrados por una actividad que no encontraba límites a su expansión y que terminaba causándoles todo tipo de problemas, ya no solo a nivel económico sino a nivel familiar, laboral, etc.

Fue la sociedad la que llegó a la conclusión de que el juego empezaba a descontrolarse cuando muchos barrios se llenaron de locales de apuestas que prometían a los consumidores dinero fácil, cuando la publicidad inundó televisiones, calles y radios y cuando el número de personas con problemas patológicos con el juego comenzó a aumentar. Se llegó a la conclusión de que había que poner límites a los operadores de juego, que recaudaban cada vez más dinero a costa de la salud de las personas. El descontento generalizado hizo que desde plataformas, asociaciones vecinales y otro tipo de organizaciones se pidiera una regulación que abordase el impacto real que el juego tenía sobre la sociedad.

Nos encontramos ante un caso en el que los cambios en la percepción social de una determinada actividad han acabado provocando cambios normativos. Llega un momento en el que la sociedad comienza a sentir una desafección hacia las normas existentes, al comprender que la regulación del juego, vigente hasta el momento, es una regulación que no tiene en cuenta el coste real de la actividad. Más allá de la recaudación que se pueda obtener de este sector y de los diferentes intereses económicos existentes, la realidad del juego es que es una actividad cuyas leyes no abordan los efectos reales que su práctica puede acarrear a los usuarios. Los operadores del juego aprovechan las pocas limitaciones que tienen para captar a cada vez más jugadores, lo cual, es legítimo si se piensa que su finalidad es la de ganar dinero y no existen impedimentos legales que les dificulten esa tarea. Por eso, la responsabilidad de proteger tanto a los consumidores como al resto de la población corresponde a los poderes públicos, que son lo que deben poner barreras a un sector que busca ganar el máximo beneficio posible a cualquier coste. Es tarea del legislador ofreciendo una visión real del juego y de sus consecuencias y limitar la capacidad de actuación de los operadores.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, revistas y recursos web:

- A. IBÁÑEZ CUADRADO, J. SAIZ RUIZ. “Trastornos de los hábitos y del control de los impulsos”. Tratado de psiquiatría. Capítulo 32. p.579- 602.
- BRUFAU PRATS, J. “Normatividad jurídica y cambio social”. Revista de estudios políticos, nº158, 1968.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE. “El derecho como factor de conservación y de cambio social”. Anuario de filosofía. Nº17. 1973-1974. Págs. 325-330.
- CALVO GARCÍA, M y PICONTO NOVALES, T “Introducción y perspectivas actuales de la sociología jurídica”. Editorial UOC. 2017. Barcelona.
- CASES, JI. “La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España”. GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época, nº 6, julio-diciembre 2011, pp. 75-103.
- COLINA, J. “Cambio social”. Revista de economía política.1977. Nº76. Págs.67 a 71.
- Estudio clínico y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en la población española (2017), elaborado por la DGOJ
- FRIEDMAN, L y LANDINSKI, J. “El derecho como instrumento de cambio social incremental” en Derecho PUCP, nº2, 1969.
- GARCÍA RODRIGUEZ, C. “El marco jurídico de los juegos de azar y la incidencia de las nuevas tecnologías”. Tesis Doctoral. Madrid, 2017.
- GARCÍA VILLEGAS. “El derecho como instrumento de cambio social”. Revista facultad de derecho y ciencias políticas. Nº86. 1989. Págs. 29 - 44.
- GARZÓN, A (2020). Rueda de prensa concedida por el ministro de consumo, Alberto Garzón, en la que presenta el Real Decreto para la regulación de la publicidad de juego y apuestas online ([Rueda de prensa "aquí"](#))
- GÓMEZ GARCÍA, M (2016). “Juego patológico y suicidio”. Building Talent. Blog del Institut de Formació Contínua-IL3. Universitat de Barcelona ([Post del blog "aquí"](#))

- GUTIERREZ M. “Dos modelos de cambio social”. Revista colombiana de psicología. N°3, 1994.
- LAMAS ALONSO, J. (2019). “España cuenta con la tasa más alta de Europa de ludópatas entre 14 y 21 años”. Entrevista para el periódico ABC ([Artículo "aquí"](#))
- MOISSET DE ESPANES, L. “Cambio social y cambio legislativo”. Anuario de derecho civil. Vol.33. n°1,1980. Págs. 105 a 124.
- MONTORO BALLESTEROS, A. “Relación jurídica y cambio social”. Anuario de filosofía del derecho. N°17. 1973-1974. Págs. 397-408.
- PALOMAR OLMEDA, A. "La delimitación de la actividad del juego y las actividades asimiladas", El juego on-line, Palomar Olmeda, A. (Director), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2011.
- REGADER, B. (2019) “¿Por qué España está viviendo una pandemia de ludopatía?”. HUFFPOST ([Artículo de prensa "aquí"](#))
- RODRIGUEZ-ARIAS BUSTAMANTE, L. “El derecho y el cambio social”. Anuario de filosofía del derecho. N°17. 1973-1974. Págs. 445-450.
- SERRANO VILLAFANE, E. “Funciones del derecho en la sociedad cambiante de nuestros días” en Anuario de filosofía del derecho. N°17, 1973-1974.
- WARDLE, H (2019) “New gambling tax is moving up the agenda – here’s how it needs to work”. THE CONVERSATION ([Artículo "aquí"](#))
- WRÓBLEWSKI, J. “Cambio del derecho y cambio social”. DR, 1993 Instituto de investigaciones Jurídicas (Obra que forma parte del acervo de la biblioteca jurídica del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM).

Legislación:

- Constitución Española
- Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de publicidad
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal
- Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

- Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.
- Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego.
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego de 24 de Febrero de 2020.